

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Возвращение, реадмиссия и реинтеграция в странах Восточного Партнерства: Обзор

**Зузанна Брунарска
Серго Мананашвили
Агнешка Вейнар**

Научно-исследовательский отчет 2013/18

КАРИМ-Восток
Создание исследовательского центра по миграционным процессам и
миграционной политике на востоке Европы

Научно-исследовательский отчет
КАРИМ-Восток RR 2013/18

Возвращение, реадмиссия и реинтеграция
в странах Восточного Партнерства: Обзор

Зузанна Брунарска
Серго Мананашвили
Агнешка Вейнар

© 2013, Европейский университетский институт
Исследовательский центр имени Робера Шумана

Этот текст можно скачивать только для личных исследовательских целей. Любое дополнительное воспроизведение с другими целями, в печатном или электронном виде, требует согласия Исследовательского центра имени Робера Шумана.
Запросы следует отправлять по адресу carim.east@eui.eu

При упоминании и цитировании ссылка оформляется следующим образом:

Зузанна Брунарска, Серго Мананашвили, Агнешка Вейнар, Возвращение, реадмиссия и реинтеграция в странах Восточного Партнерства: Обзор, CARIM-East RR 2013/18, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2013.

ВЗГЛЯДЫ, ВЫРАЖЕННЫЕ В ЭТОМ ИЗДАНИИ, НИ ПРИ КАКИХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ
НЕ МОГУТ РАССМАТРИВАТЬСЯ
КАК ОФИЦИАЛЬНАЯ ПОЗИЦИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Европейский университетский институт
Badia Fiesolana
I – 50014 San Domenico di Fiesole (FI)
Италия

<http://www.eui.eu/RSCAS/Publications/>
<http://www.carim-east.eu/publications/>
<http://cadmus.eui.eu>

КАРИМ-Восток – Создание исследовательского центра по миграционным процессам и миграционной политике на востоке Европы

Проект частично финансируется Европейским союзом и является первым исследовательским центром по миграционным процессам и миграционной политике. Исследования сосредоточены на восточных соседях Европейского союза и охватывают все страны «Восточного партнерства» (Беларусь, Украина, Республика Молдова, Грузия, Армения и Азербайджан), а также Российскую Федерацию.

Две основные темы проекта:

- (1) миграция из данного региона в Европейский союз (ЕС) с акцентом на странах эмиграции и транзита на восточной границе ЕС;
- (2) региональная миграция на постсоветском пространстве.

Проект был запущен 1 апреля 2011 года по совместной инициативе Европейского университетского института (ЕУИ), Флоренция, Италия (ведущее учреждение), и Центра миграционных исследований (ЦМИ) Варшавского университета, Польша (учреждение-партнер).

Исследователи КАРИМ-Восток проводят комплексный и ориентированный на выработку политики анализ широкого спектра вопросов, связанных с мобильностью людей и основными тенденциями на рынке труда к востоку от ЕС. Они также изучают возможное воздействие этих тенденций на динамично развивающееся социально-экономическое пространство шести восточных партнеров ЕС, России и Европейского союза.

В частности, КАРИМ-Восток:

- создает широкую сеть национальных экспертов из региона, которые представляют все основные дисциплины, изучающие миграцию, трудовую мобильность и вопросы национального развития (демография, право, экономика, социология, политология).
- формирует всеобъемлющую базу данных для мониторинга масштабов миграции в регионе (как потоков, так и контингентов), соответствующих законодательных изменений и государственных политических инициатив;
- совместно с экспертами из региона, проводит систематические и специальные исследования новых миграционных вопросов на региональном и национальном уровнях;
- предоставляет ученым из региона возможность принимать участие в семинарах, проводимых ЕУИ и ЦМИ, а также возможность участвовать в программах академического обмена для аспирантов;
- предоставляет площадки, на которых национальные и международные эксперты могут взаимодействовать с политиками и чиновниками, а также с другими заинтересованными лицами из упомянутых стран.

Ознакомиться с результатами деятельности проекта можно на его вебсайте: <http://www.carim-east.eu/>

За дополнительной информацией обращайтесь:

CARIM-East
Robert Schuman Centre for Advanced Studies (EUI)
Convento
Via delle Fontanelle 19
50014 San Domenico di Fiesole
Italy
Тел.: +39 055 46 85 817
Факс: + 39 055 46 85 770
Email: carim.east@eui.eu
Исследовательский центр имени Робера Шумана
<http://www.eui.eu/RSCAS/>

Содержание

Ключевые моменты.....	
Основные рекомендации	
Введение.....	1
1. Определения	1
2. Принудительное возвращение	2
3. Использование механизма реадмиссии.....	9
4. Добровольное возвращение и реинтеграция	13
Заключение	19
Ссылки.....	20

Ключевые моменты

- Из-за отсутствия достоверных данных вряд ли возможно определение масштабов возвращений мигрантов и сравнительный анализ этого явления в странах Восточного партнерства. Особенно это касается добровольного возвращения из-за его добровольного характера и то, что оно надлежащим образом не зарегистрировано в качестве такового.
- Большинство стран ВП прежнему не имеет соглашений о реадмиссии с основными странами происхождения мигрантов, прибывающих в страну или следующих транзитом через их территории. Однако многие из этих соглашений находятся в стадии разработки или процессе согласований. Беларусь и Азербайджан выделяются из остальных стран Восточного партнерства, поскольку они не подписали никаких соглашений о реадмиссии.
- Опасения, сопровождающие подписание соглашений о реадмиссии с ЕС и предсказывающие массовый приток возвращающихся мигрантов, в том числе граждан третьих стран, оказалась преувеличенными.
- Существующие инициативы по возвращению и реинтеграции в странах Восточного партнерства финансируются в основном из внешних источников - международных организаций и отдельных (в большинстве стран ЕС) принимающих стран. Некоторые из доступных программ, оказались, однако, не очень эффективными. Кроме того, они предназначены для ограниченной категории мигрантов. Беларусь и Азербайджан не имеют никакой политики в области реинтеграции возвращающихся мигрантов.
- Ключевые аспекты реинтеграции граждан стран ВП относятся к ситуации на внутреннем рынке труда.

Основные рекомендации

- Необходимы дополнительные исследования и более тщательный сбор данных в области возвращения, реадмиссии и реинтеграции в странах Восточного партнерства для того, чтобы обеспечить более тщательно подобранный подход к этим вопросам. Примером может служить научно-исследовательский проект «Кросс-региональная информационная система (CRIS) по реинтеграции мигрантов в страны их происхождения», реализуемый Европейским Университетским Институтом и сосредоточенный на Армении и Марокко. Проект финансируется Швейцарским агентством по развитию и сотрудничеству.
- В сфере миграционного обмена, соглашения о реадмиссии и соответствующие протоколы о реадмиссии с основными партнерами облегчают процесс достойного возвращения в страну ВП и из нее, с уважением прав человека.
- Возвратная миграция должна стать отдельной частью миграционной политики стран происхождения мигрантов, в рамках которой должны быть созданы специальные институциональные и правовые рамки для осуществления программ возвращения и реинтеграции.
- Существует необходимость проведения надлежащей информационной кампании для возвращающихся мигрантов, включающую информацию о возможностях трудоустройства, медицинском обслуживании, налогах, бизнес-стартапах, внутреннем законодательстве и т.д. Помощь возвращающимся мигрантам на рынке труда должна стать приоритетной целью содействия добровольному возвращению и успешной реинтеграции.

Введение

Данная работа основана на информации, содержащейся в двадцати одной пояснительной записке членов сети КАРИМ-Восток, охватывающей статистические, правовые и социально-политические аспекты возвращения, реадмиссии и реинтеграции в отдельных странах региона проекта КАРИМ-Восток. Кроме того, научно-исследовательские работы по интеграции и реинтеграции мигрантов, подготовленные в рамках проекта КАРИМ-Восток послужили в качестве вспомогательного источника информации. Работа представляет обзор основных фактов, касающихся возвращения, реадмиссии и реинтеграции в странах Восточного партнерства, сосредоточиваясь на существующих пробелах и проблемах.

1. Определения

Возвращение мигрантов может принимать различные формы в зависимости от наличия посредничества при принятии решения о возвращении, которое во многом зависит от правового статуса мигранта. На этой основе можно выделить несколько типов возвращения:

- **Добровольное возвращение** - основано на свободной воле возвращающихся мигрантов и может быть независимым или организованным (при оказанной поддержке, например, логистической или финансовой).
- **Принудительное возвращение** - имеет принудительный характер на основе административного или судебного акта и может принимать форму самостоятельного выезда (мигранту дается срок, в который он должен покинуть страну) или принудительного выдворения (физического удаления за пределы страны). Лицо может быть выдворено непосредственно в его / ее страну происхождения, или в страну транзита.

Рeadмиссия означает принятие государством лиц, которые не удовлетворяют или перестали удовлетворять условиям въезда, пребывания или проживания на территории иностранного государства. Это может относиться как к собственным гражданам, так и гражданам третьих стран (или лиц без гражданства) в том случае, если они въехали¹ в принимающую страну с его территории.

Соглашение о реадмиссии - двустороннее соглашение между двумя государствами, устанавливающее процедуры принудительного возвращения лиц, которые не удовлетворяют или перестали удовлетворять условиям въезда, пребывания или проживания на территории одной из сторон. Данное соглашение содействует процессу передачи таких лиц. Соглашения о реадмиссии сопровождаются протоколами о реадмиссии, которые определяют такие технические детали, как: уполномоченные органы, временные рамки, транспортные средства, затраты, защита персональных данных и т.д.

Долгосрочное отсутствие в стране может означать, что вернувшийся мигрант, будет нуждаться в **реинтеграции**, которая понимается как повторное включение или ре-интеграция в общество. Политику в области реинтеграции можно рассматривать как часть миграционной политики стран происхождения мигрантов. В рамках этой политики страна может распоряжаться набором определенных инструментов способствующих реинтеграции возвращающихся мигрантов.

¹ Соглашение ЕС о реадмиссии применяется к тем гражданам третьих стран, которые въехали на территорию государства-члена ЕС нелегально либо непосредственно из соответствующих стран ВП, даже тогда, когда они въехали легально – в случае если лицо имеет визу или вид на жительство, выданные соответствующей страной ВП, срок действия которых больше, чем их разрешение на пребывание в государстве-члене ЕС.

2. Принудительное возвращение

Что касается принудительного возвращения, то имеются определенные различия между странами Восточного партнерства в области законодательства (например, определения, последствия и т.д.). В приведенной ниже таблице (Таблица 1) содержится основная информация о правовых рамках, касающихся принудительного возвращения в страны Восточного партнерства.

Таблица 1. Принудительное возвращение в законодательстве стран Восточного партнерства

	Формы возвращения	Правовые последствия
Армения	Принудительное возвращение с государственной границы - в случае отсутствия проездных документов или законных оснований для пребывания в Армении, иностранные граждане (за исключением лиц, ищущих убежище), возвращаются транспортным средством того же перевозчика	– В случае, когда немедленное возвращение невозможно, иностранные граждане могут быть помещены под стражу в транзитной зоне или в специальном объекте, предусмотренном для этой цели;
	Самостоятельный выезд – не имея законных оснований для пребывания, иностранцы обязаны выехать добровольно (без ограничения по времени, за исключением лиц, которым отказано в предоставлении убежища - 6 месяцев)	– Невыполнение этого обязательства – выехать добровольно, может привести к принудительному выдворению.
	Выдворение - по решению суда на запрос полиции в случае отсутствия законных оснований для пребывания или проживания и если иностранец не покинул страну добровольно.	– Полиция РА реализует решения о выдворении. – Приостанавливающее действие апелляции – Задержание и заключение под стражу - при наличии риска побега (макс. 90 дней) – Если в течение 90 дней выдворение не представляется возможным, полиция выдает временный вид на жительство на срок до одного года – 3-летний запрет на въезд
Азербайджан	Принудительное возвращение с государственной границы - в случае отсутствия проездных документов или законных оснований для пребывания в Азербайджане (за исключением лиц, ищущих убежище)	– нет возможности подать апелляцию

	<p>Выдворение иммигрантов – по решению суда в отношении лиц, статус иммигранта которых был аннулирован, потому что они приобрели его обманным путем; совершили определенные административные правонарушения; в целях национальной безопасности; проживали за пределами Азербайджана дольше, чем 6 месяцев в году.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – 7 дней предоставляется на самостоятельный выезд, несоблюдение приводит к принудительному выдворению – Абсолютный запрет на въезд
	<p>Выдворение иностранных граждан, не обладающих статусом иммигрантов - по распоряжению МВД, Государственной миграционной службы или суда в отношении иностранных граждан, серьезно нарушивших законодательство о правовом статусе иностранцев.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – На самостоятельный выезд предоставляется 48 часов, срок может быть продлен в обоснованных случаях - Несоблюдение срока выезда приводит к аресту и принудительному выдворению по решению суда – Абсолютный запрет на въезд
<p>Беларусь</p>	<p>Депортация – административное взыскание в случае нарушения правил, касающихся пересечения границ и легального пребывания, по решению суда, МВД, Государственного пограничного комитета или Комитета государственной безопасности</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Допускается задержание до 72 часов перед депортацией. Дальнейшее содержание под стражей до 3 месяцев, утверждается прокурором, для обеспечения выполнения решения о депортации (до сих пор нет специального механизма, несмотря на соответствующее решение с 1999г.). – Право на судебную апелляцию в течение 5 дней (приостанавливающее действие) – Две формы депортации: самостоятельный выезд в течение 30 дней, и принудительная депортация (под конвоем). Уклонение от выезда в установленные сроки приводит к задержанию и принудительной депортации. – Возможен запрет на въезд от 1 до 5 лет.

	<p>Выдворение – касается лиц, которые не подлежат депортации, но представляют угрозу для общественного порядка или национальной безопасности.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Может быть наказано в виде самостоятельного выезда (если нет риска побега) в течение 30 дней, или принудительного выдворения. – В случае принудительного выдворения, иностранный гражданин подвергается задержанию (без апелляции). Административного задержания не применяется, но обязывается оставаться по месту жительства до принятия соответствующего решения. – Приостанавливающее действие обращения, касающегося международной защиты. – Возможен запрет на въезд от 1 г. до 10 лет. – Годовое (возобновляемое) разрешение на временное проживание выдается в случае, если выдворение не представляется возможным по практическим соображениям.
<p>Грузия</p>	<p>Самостоятельный выезд после потери права на пребывание - иностранец, хотя де-юре находящийся на нелегальном положении, решает перед задержанием покинуть территорию самостоятельно.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Административный штраф не налагается, если иностранец выехал из страны в течение 10 дней после потери права на пребывание (нет запрета на въезд). – После истечения этого срока (10 дней), пограничник накладывает штраф. Штраф может быть оплачен до или после выезда с территории Грузии. В случае если штраф уплачен, нет запрета на въезд.
	<p>Выдворение - относится к лицам, не имеющих законных оснований для пребывания или представляющих угрозу для национальной безопасности или общественного порядка. Органом, принимающим решения в случае незаконного въезда / пребывания, является Министерство юстиции, а в других случаях - суд.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Если решение принято Министерством Юстиции, дается 3 дня на самостоятельный выезд (несоблюдение приводит к принудительному выдворению). Решение суда о выдворении должно быть реализовано немедленно (принудительное выдворение осуществляется Национальным бюро исполнения). – Допускается административное задержание в целях идентификации или выполнения решения о выдворении. Для задержания на более чем 48 часов, требуется решение суда. Не установлено ограничения по времени для такого задержания – - запрет на въезд -1 год

Молдова	<p>Возвращение (вынужденное) – по решению, принятому Бюро по миграции и убежищу в отношении иностранного гражданина, незаконно въехавшего в страну или потерявшего право на пребывание (в том числе при отказе в предоставлении убежища).</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Обязательный самостоятельный выезд (от 5 дней до 3 месяцев в зависимости от категории лиц), несоблюдение приводит к удалению. – Право на обжалование в течение 5 дней (без приостанавливающего эффекта). – Приостанавливающее действие обращения, касающегося международной защиты. – Запрет на въезд - 1-5 года.
	<p>Удаление под сопровождением - сотрудники ВМА сопровождают иностранного гражданина до государственной границы. Это относится и к тем иностранцам, которые не покинули страну добровольно; пересекли государственную границу незаконно; были объявлены персонами нон-грата (т.е. представляют угрозу для национальной безопасности и общественного порядка); имеют психические или физические недостатки, которые представляют опасность для здоровья общества.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Осуществляется в течение 24 часов, если нет необходимости в дополнительных формальностях. В противном случае, содержание под стражей (в центре временного размещения иностранцев, по решению суда) в течение 30 дней (срок может быть продлен судом до 6 месяцев). Решение может быть обжаловано, но без приостанавливающего эффекта. – Запрет на въезд - от 1,5 до 5,5 года - Если удаление невозможно, предоставляется статус «допустимого пребывания», действительный в течение 6 месяцев (возобновляемый).
	<p>Выдворение – удаление, как дополнительная мера, по решению суда в отношении иностранных граждан, совершивших уголовное или административное правонарушение.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Возможно содержание под стражей по решению суда (на том же основании, о котором упоминалось выше). – Запрет на въезд – 5 лет и 10 лет в том случае, если иностранец представляет собой серьезную опасность для общественного порядка и национальной безопасности. <p>Статус «допустимого пребывания», если выдворение не представляется возможным.</p>
Украина	<p>Добровольное возвращение - лица, которым отказано в предоставлении убежища, а также иностранцы, которые не имеют законных оснований для пребывания или которые не могут выехать из-за нехватки средств или утраты паспорта, могут подать заявку на ДВ в Государственную миграционную службу.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Выдаваемое свидетельство добровольного возвращения выступает в качестве временного вида на жительство. – ДВ в течение 60 дней после подачи заявления. – Задержания не применяется, но накладывается обязанность сообщать в ГСМ по месту пребывания 1 раз в неделю

	<p>Принудительное возвращение – по наказу ГМС, Службы государственной безопасности или пограничного агентства (последующее уведомление прокурора в течение 24 ч.), по отношению к иностранцам, которые нарушили законодательство о правовом статусе иностранцев; содержатся под стражей в контролируемых пограничных зонах из-за незаконного пересечения границы; представляют опасность для национальной безопасности или общественного порядка или здоровья населения.</p>	<p>Добровольный выезд в течение определенного срока, который не должен превышать 30 дней. Несоблюдение приводит к принудительному выдворению (см. ниже).</p> <ul style="list-style-type: none"> – Возможен 3-летний запрет на въезд – Иностранцы не задерживаются, но могут сопровождаться до границы представителями компетентных органов.
	<p>Принудительное выдворение – по наказу административного суда на запрос компетентных органов в случае несоблюдения решения о добровольном выезде или, если имеются основания полагать, что иностранец или лицо без гражданства будет избежать выполнения этого решения.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Суд определяет срок запрета на въезд. – Решение суда может быть обжаловано. – Иностранцы, размещаются ГМС или пограничным службами (с последующим уведомлением прокурора в течение 24 часов) в пункты временного содержания до 12 месяцев.

Приведенная выше таблица показывает, что не только между странами Восточного партнерства, но и в пределах одной конкретной страны используются различные термины для обозначения принудительного возвращения, а термины "выдворение", "принудительное возвращение" или "депортация" не означают автоматически, что соответствующие решения выполняются компетентными органами с помощью физического удаления иностранцев из страны. Использование указанных терминов часто может означать, что иностранцам предоставляется определенный срок (который также отличается в разных странах) для самостоятельного выезда и только его несоблюдение приводит к принудительному выдворению. Обжалование решения о возвращении приостанавливает его исполнение в Армении, Беларуси, но не в Молдове (в Азербайджане, иностранцы не имеют право на обжалование решений о принудительном возвращении с государственной границы).

Как правило, в процессе реализации решения о возвращении, иностранцы находятся под административным арестом. И здесь, относящиеся к вопросу правила могут совершенно отличаться: в то время как задержание не может длиться более трех месяцев в Армении и Беларуси, в Молдове трехмесячный срок может быть продлен до шести месяцев, в Украине установлен 12-месячный срок для размещения в пункты временного содержания иностранных граждан, в то время как в Грузии не установлено конкретного срока для предварительного задержания иностранцев. В этой связи следует также отметить, что в Армении, Беларуси и Молдове выдают разрешения на временное проживание (в Молдавии это называется "допустимое пребывание") иностранцам, чье выдворение не представляется возможным в силу определенных объективных обстоятельств, таких как отсутствие взаимодействия страны происхождения, отсутствие документов и т.д.

Что касается запрета на въезд, сопутствующего решению о принудительном возвращении, то он также отличается в разных странах Восточного партнерства, начиная от абсолютного запрета на въезд в Азербайджане до одного года максимального срока запрета на въезд в Грузии. Либеральный подход последней дает также возможность иностранцам на нелегальном положении выехать самостоятельно из страны до задержания, практически без негативных правовых последствий для них.

В любом случае, сравнительный анализ феномена возвращения в странах Восточного партнерства вряд ли возможен в связи с отсутствием данных, а также факта, что имеющиеся данные вряд ли сопоставимы. Удивительно, сбор статистических данных о принудительном возвращении оказался довольно сложной задачей. Ответственные органы в странах Восточного партнерства предоставляют данные для разных (иногда нетипичных) периодов времени и для разных категорий мигрантов (своих собственных граждан, граждан третьих стран или граждан отдельных третьих стран в частности), что фактически делает невозможным сравнение. Кроме того, часто доступны только данные по количеству выданных решений (о депортации, выдворении, но и так называемых "добровольных возвращениях"), и нет данных о том, сколько людей выехало действительно (то есть, какая часть из этих решений самом деле выполняется). Приведенная ниже таблица представляет собой попытку собрать последние данные о реадмиссии, выдворении и депортации в странах Восточного партнерства исходя из пояснительных записок проекта КАРИМ-Восток. В этой таблице отражена сложность проблемы.

Таблица 2. Количество реадмиссий, выдворений и депортаций в странах ВП²

Страна	Рeadмиссия в ...	Принудительное возвращение в ...	Рeadмиссия из ...	Принудительное возвращение из ...
Армения	75 запросов о реадмиссии из Швеции, Норвегии, Швейцарии и России, полученные в 2011-2012 гг. (обладатели армянского гражданства одобренные в 53 случаях)			
Беларусь	x		x	1028 человек было депортировано из Беларуси и 1034 было выслано в 2011г.; 1036 депортировано и 1150 выслано в 2012г.

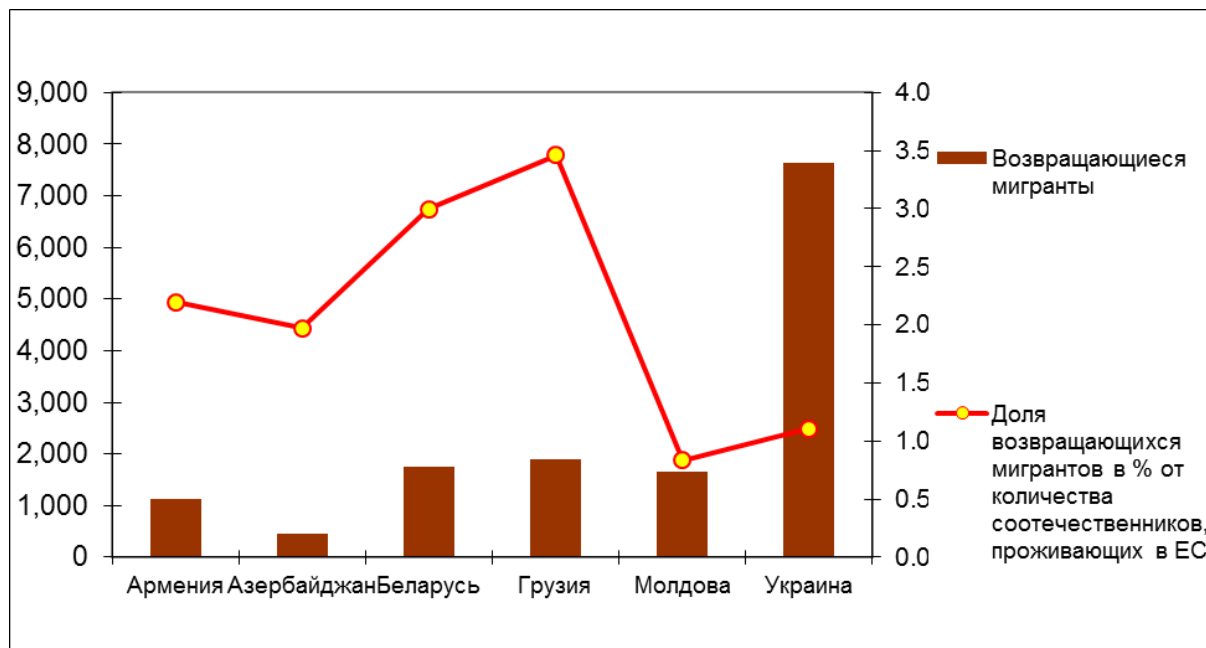
² Данные по Азербайджану де доступны.

Грузия	1596 запросов из стран ЕС в 03.2011-12.2012 (из них 1477 одобрено), 838 заявлений подано в 03.2012-12.2012 (из них 785 одобрено); Фактически 112 человек реадмиссированы в Грузию в 2011 году, 142 в 2012 году; По состоянию на январь 2013 г. Грузия не получила никаких заявлений о реадмиссии граждан третьих стран	2009 граждан Грузии депортировано в 2010 г.(среди них 321 от Польши, 307 из Греции), 2209 - в 2011г. (среди них 716 из Турции, 325 из России), 4851 - в 2012 году (3086 из Турции, 329 из России); 1271 депортаций из ЕС в Грузию в 2010 году, 768 в 2011 году	По состоянию на январь 2013 нет заявок из Грузии в страны ЕС в рамках СР с начала срока действия соглашений.	
Молдова	Из ЕС: 110 граждан Молдовы в 2010г., 126 в 2011г., 41 в 2012г.	Из ЕС: 1860 в 2011г. 60 молдаван удалено из США в 2011г.		119 человек высланы из Молдовы в 2011 году (70 судебных решений, 49 административных решений), 270 в 2012 году (85 судебных, 185 административных решений)
Украина	Из ЕС: 867 в 2010г. (среди них: 469 украинских граждан, 267 граждан других стран СНГ, 131 граждан остальных стран); 631 в 2011г. (среди них: 391 украинских граждан, 164 граждан других стран СНГ, 76 граждан остальных стран)			2147 решений о принудительном возвращении в 2010 году, 1454 в 2011г. (большинство относится к гражданам СНГ), 1660 человек выехало после решения о принудительным возвращении в 2010г., 1043 в 2011 году; решения о добровольном возвращении: 1794 в 2010 году, 1199 в 2011г. (из них: 1446 выехали в 2010 году, 909 в 2011г., 608 из тех, кто не выехали добровольно подлежали выдворению в 2010-2011 годах, 348 из них выехали

Источник: Пояснительные записки КАРИМ-Восток по Возвращению, Рeadмиссии и Реинтеграции

На рисунке 1 представлено число граждан стран Восточного партнерства, вернувшихся из ЕС на родину после наказа покинуть территории стран ЕС в 2011 году. По данным Евростата эти статистические данные касаются тех, кто на самом деле покинули территорию государств-членов ЕС, и охватывают принудительное возвращение, добровольное возвращение при оказании поддержки и добровольное возвращение без посторонней помощи, если таковое было достоверно зарегистрировано³.

Рисунок 1. Граждане стран ВП, вернувшиеся из стран ЕС после наказа возвращения, 2011 г.



Источник: основано на базах данных Евростата и КАРИМ-Восток

Неудивительно, что самые большие абсолютные цифры характерны для Украины, которая имеет самую большую численность населения среди стран Восточного партнерства. Более интересным представляется второй показатель с учетом численности мигрантов из этих стран, проживающих в ЕС. Грузия и Беларусь четко выделяются из остальных стран, что означает, что со статистической точки зрения возвращения в Грузию и Беларусь встречаются чаще, чем в других странах Восточного партнерства.⁴

3. Использование механизма реадмиссии

Государства ВП по-прежнему не заключили соглашения о реадмиссии со многими странами, которые являются ключевыми с точки зрения национальных интересов ВП, а именно - стран происхождения большинства мигрантов, прибывающих в эти страны или проезжающих транзитом через их территории. Хотя во многих случаях такие соглашения находятся в стадии обсуждения. Кроме того, не все существующие соглашения работают эффективно. Например, в Армении существующие соглашения о реадмиссии почти не используются (Еганян 2013).

³ Хотя Евростат говорит здесь о «добровольном возвращении», принимая во внимание, что оно было основано на наказе возвращения, оно должна быть называемо «добровольным выездом».

⁴ Следует отметить, что методологически более оправданным было бы рассмотреть возвращения в зависимости от размера общей численности (как легальных, так и нелегальных) мигрантов из этих стран в ЕС, но надежные оценки численности населения нелегальных мигранты отсутствуют.

В Беларуси, реадмиссия лица из-за рубежа, не удовлетворяющего условиям въезда, пребывания или проживания на территории иностранного государства распространяется только на граждан Беларуси. Беларусь не принимает в рамках реадмиссии граждан третьих стран или лиц без гражданства, которые въезжают на территорию иностранного государства через белорусскую границу. Беларусь не подписала соглашений о реадмиссии ни с одной страной. Также и Азербайджан не подписал никаких соглашений о реадмиссии. Кажется, что эта проблема не имеет большого значения ни для властей Азербайджана, ни для азербайджанского общества. Тем не менее, в 2012 году начались переговоры относительно упрощения визового режима и реадмиссии между Азербайджаном и ЕС. По словам азербайджанского министра иностранных дел, в конце 2012 года оставалось сравнительно небольшое количество нерешенных вопросов, касающихся граждан третьих стран (Румянцев 2013).

Таблица 3. Соглашения о реадмиссии, подписанные странами ВП.

	Армения	Азербайджан	Беларусь	Грузия	Молдова	Украина
ЕС				x	x	x
Бенилюкс*	x					
Босния и Герцеговина					x	
Болгария	x			x		x
Чешская Республика	x					
Дания	x				x	x
Грузия						x
Германия	x			x		
Венгрия						x
Италия				x	x	
Латвия	x			x		x
Литва	x					x
Македония					x	
Молдова						x
Черногория					x	
Норвегия	x			x	x	x
Польша						x
Россия	x					x
Сербия					x	
Словакия						x
Швеция	x					
Швейцария	x			x	x	
Турция					x	x
Туркменистан						x
Украина					x	
Узбекистан						x
Вьетнам						x
Всего	13	0	0	7	11	16
Всего: страны ЕС	10	0	0	4	2	7
Всего: страны, не входящие в ЕС	3	0	0	2	8	8

x – юридически обязывающие соглашения о реадмиссии

x – подписанные, но вошедшие в силу

* Бельгия, Люксембург, Нидерланды

Из приведенной выше таблицы видно, что среди государств Восточного партнерства, Украина подписала больше всех соглашений о реадмиссии (16). Принимая во внимание соглашения, подписанные с различными категориями стран, Украина и Молдова делят первое место по количеству соглашений со странами не входящими в ЕС. Армения имеет больше всех соглашений, подписанных с государствами-членами ЕС. Это, однако, связано с тем, что до сих пор не подписано соглашения о реадмиссии с ЕС. Следует отметить, что когда страна подписала соглашение о реадмиссии и с ЕС и с отдельными государствами-членами ЕС, соглашение с ЕС не отменяет ранее подписанных соглашений с отдельными ее странами. Тем не менее, его положения имеют преимущественную силу по отношению к положениям двусторонних соглашений, если эти положения несовместимы.

Ряд соглашений о реадмиссии находятся в стадии обсуждения. Они находятся либо в ее начальной фазе (например, ряд соглашений, инициированных Молдовой и Украиной), в процессе переговоров (например, ЕС-Азербайджан, Молдова - Россия, Азербайджан-Россия), в стадии завершения (например, Беларусь-Россия, Беларусь-Турция, Армения-ЕС) или ожидают вступления в силу (например, соглашение Украина - Россия еще не ратифицировано Российской Думой).

Среди стран Восточного партнерства Беларусь является особым случаем из-за существования Союза России и Белоруссии (Евразийского экономического сообщества) и отсутствия пограничного контроля на белорусско-русской границе. Это означает, что реадмиссия имеет политическое измерение, что делает Беларусь зависимой от позиции России. Таким образом, первым шагом должно стать подписание соглашения о реадмиссии между Беларусью и Россией (которое может быть подписано в 2013 году).

Существуют различные, часто противоречивые, основания того факта, что многие страны Восточного партнерства не спешат (или не спешили) подписать соглашения о реадмиссии. Для стран, которые являются в основном странами происхождения мигрантов или транзитными странами (это справедливо для всех стран ВП), реадмиссия не является приоритетным направлением, и это воспринимается, как вопрос, в котором заинтересованы принимающие страны. С точки зрения транзитной страны, реадмиссия означает (в связи клаузулой, связанной с гражданами третьих стран) принятие на свою территорию граждан третьих стран. Это, естественно, создает дополнительные затраты: временные центры для мигрантов, ожидающих реадмиссии, юридическое сопровождение и т.д. Страны Восточного партнерства, похоже, станут первыми, подписавшими соответствующие соглашения о реадмиссии со странами происхождения мигрантов, следующих транзитом через их территории. Это касается различных случаев: например, ЕС и Беларуси, Украины и России⁵. Наиболее проблемная группа мигрантов для стран Восточного партнерства включает в себя нелегальных мигрантов из третьих стран, таких как Китай, Вьетнам, Пакистан, Индия, Иран, Афганистан, Нигерия, Египет, Сомали и других стран Азии и Африки. Таким образом, с точки зрения стран Восточного партнерства, подписание соглашения о реадмиссии с этими государствами, представляется наиболее актуальным вопросом.

Кроме того, большинство стран Восточного партнерства, высылающих значительное число мигрантов в другие страны, не заинтересованы в подписании соглашений о реадмиссии (или делают это с неохотой), опасаясь, что не будут готовы принять возвращающихся граждан, которые пополняют армию безработных. Эта ситуация характерна в Азербайджане, для которого подписание соглашения о реадмиссии будет означать необходимость обеспечения рабочими

⁵ Соглашение о реадмиссии между Россией и Украиной был подписан в 2008 году. Однако Российская Дума до сих пор не ратифицировала его. Кроме того, нет никакого протокола о реадмиссии, который бы определял процедуры реадмиссии, ответственные органы и т.д. Россия возражает против ратификации соглашения о реадмиссии, подписанного⁵ с Украиной, чтобы не брать на себя обязательств принимать дополнительных нелегальных мигрантов из ЕС через Украину.

местами своих соотечественников - "нелегальных" мигрантов после возвращения их домой (Румянцев 2013). Кроме того, некоторыми социальными и политическими группами, были высказаны сомнения, не вызовет ли подписание соглашений о реадмиссии массовых возвращений из-за границы. Н. Челидзе (2013) утверждает, что крупномасштабные реадмиссии с ЕС маловероятны, потому что люди, как правило, стараются избавиться от своих документов и проверка личности будет сложна, разве что получают распространение биометрические паспорта.

Кроме того, есть определенные вызовы, связанные с реализацией существующих соглашений о реадмиссии. В некоторых случаях они вызваны отсутствием протоколов о реализации соглашений: это допускает различные толкования соответствующих соглашений. Дополнительной проблемой является отсутствие централизованной базы данных, содержащей информацию о гражданстве и статусе пребывания. Кроме того, проверка личности мигранта, когда паспорта и удостоверения личности были утилизированы, будет сложна, разве что получают распространение современные технологии идентификации, такие как биометрические паспорта.⁶ В Армянских консульских службах не хватает сотрудников для проведения скрупулезных личных интервью для идентификации гражданства. Кроме того, в Армении за осуществление отдельных соглашений о реадмиссии несут ответственность разные органы. Это означает, неоднородный подход в проблеме (Чобанян 2013).⁷

Соглашения о реадмиссии с ЕС

ЕС связывает вопросы реадмиссии с упрощением визового режима⁸, что имеет большое значение для стран Восточного партнерства. Но подписанию соглашений о реадмиссии с ЕС сопутствуют некоторые опасения (и сопутствовали в прошлом).

Увеличение притока возвратных мигрантов вызывает основные опасения в Грузии и Армении. Молдавские власти отказывались подписать соглашения о реадмиссии с ЕС, опасаясь затрат на его осуществление, учитывая массовые эмиграции из этой страны.

Соглашение между Украиной и ЕС о реадмиссии граждан третьих стран, вызвало много споров. Люди, особенно жители приграничных районов, протестовали против него (в частности, против строительства центра временного содержания граждан третьих стран), опасаясь огромного притока незаконных мигрантов из Азии и Африки (Иващенко Стадник 2013). Прогнозы экспертов и СМИ о том, что Украина будет затоплена волной нелегальных мигрантов из стран Азии и Африки оказались неправдивыми. Только 14% лиц, принятых в Украине в рамках соглашений о реадмиссии с ЕС в 2010-2011 гг., были гражданами развивающихся стран Азии и Африки. Между тем 57% были украинскими гражданами, а 29% были гражданами других стран СНГ и Грузии (Позняк 2013). Помня тот факт, что большинство из этих мигрантов пересекают сухопутные границы Украины с ЕС (через территорию Польши, Словакии, Венгрии и Румынии), и что Украина уже имела подписанные соглашения о

⁶ Почти все страны ВП (за исключением Азербайджана) уже приступили к внедрению биометрических паспортов. Тем не менее, эти документы не являются нормой в большинстве стран, так как их выдают только несколько лет или даже месяцев: например, в Украине закон о введение биометрических паспортов вступил в силу только в декабре 2012 г.

⁷ Однако Армения недавно (в декабре 2012) приняла план действий, который определяет целый ряд мероприятий, направленных на реализацию соглашения о реадмиссии Армения-ЕС, проводя профессиональную подготовку сотрудников, ответственных за осуществление СР и создание междепартаментской рабочей группы (Агабабян 2013).

⁸ Так называемый "комплексный договор" практикуется не только в ЕС. Россия также использует подобные инициативы для того, чтобы главные страны мигрантов подписали соглашения о реадмиссии. Например, соглашение о безвизовом режиме между Россией и Турцией подписанное в 2010 году было обусловлено требованием подписания соглашения о реадмиссии. Также позитивная обусловленность используется в России и в ходе переговоров о реадмиссии с государствами Центральной Азии, например, Узбекистаном и Кыргызстаном (Корнеев 2012).

реадмиссии с этими странами, подписание соглашения между Украиной и ЕС не вызвало значительных изменений.

Как упоминалось ранее, для азербайджанских властей возвращения и реадмиссия в Азербайджане не является приоритетным направлением. Большее значение имеет национальная дискуссия об иммигрантах (часто нелегальных), прибывающих в Азербайджан.⁹ Хотя в ст. 75 (1) Соглашения о партнерстве и сотрудничестве ЕС-Азербайджан (вступившего в силу в 1999) Азербайджан согласился принимать назад всех своих граждан, незаконно находящихся на территории государства-члена ЕС, по просьбе последних и без последующих формальностей (Алиев 2013).

Что касается соглашения о реадмиссии Беларуси и ЕС, то, политическая ситуация не способствует его подписанию. Маловероятно, что Беларусь будет заинтересована подписать соглашение о реадмиссии в свете последних проблем, касающихся сотрудничества на границе Беларусь-ЕС (Титаренко 2013).

4. Добровольное возвращение и реинтеграция

Добровольное возвращение

Сложно оценить количество добровольно возвращающихся мигрантов в отдельных странах, так как это категория мигрантов не отделена от других видов мигрантов в статистических системах. Существующая методология оценки возвратной миграции далека от удовлетворительной и цифры не отражают реальных масштабов этого явления. Основной причиной отсутствия статистики по добровольному возвращению является индивидуальный характер этого движения – возвращающиеся мигранты, как правило, не рассчитывают на государственную поддержку. Скорее, они зависят от своих собственных социальных сетей (семья, друзья и т.д.).

Содействие добровольному возвращению (AVR)

Содействие добровольному возвращению в страны Восточного партнерства было предложено различными организациями: прежде всего, международными организациями и принимающими странами. Эта поддержка, однако, фрагментирована, и многие проекты реализуются в небольших масштабах. Среди масштабных инициатив должны быть указаны Программы по содействию добровольному возвращению и реинтеграции (AVRR) реализуемые МОМ в странах Восточного партнерства. Рисунки 2 и 3 показывают количество бенефициаров программ AVRR в странах Восточного партнерства в 2011 году.

⁹ Таким образом, можно ожидать, что возвращения и реадмиссия из Азербайджана может стать важной темой для азербайджанских политиков.

Рисунок 2. Граждане ВП, вернувшиеся на родину с помощью программ содействия добровольному возвращению и реинтеграции (AVRR) в 2011 г.

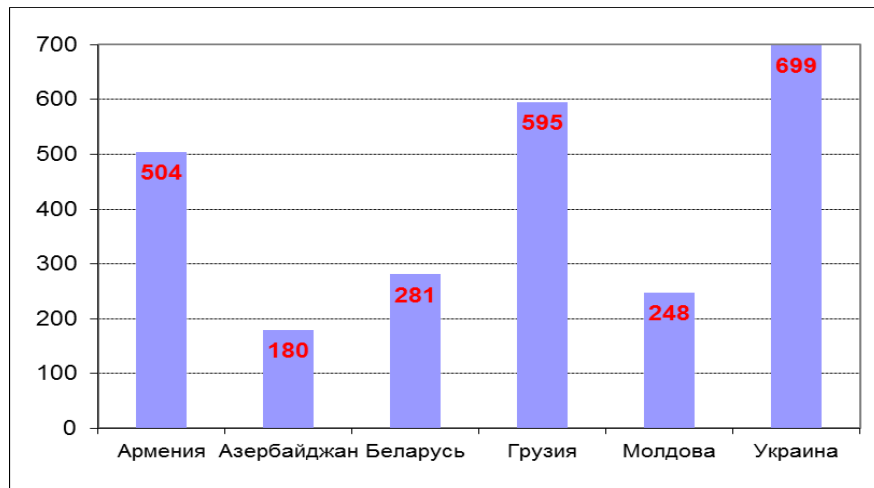
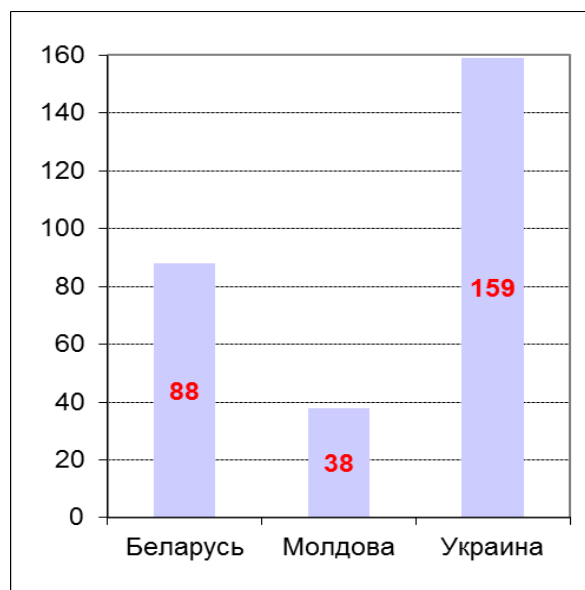


Рисунок 3. Граждане третьих стран, вернувшиеся на родину из стран ВП с помощью программ содействия добровольному возвращению и реинтеграции (AVRR) в 2011г.



Источник: Содействие добровольному возвращению и реинтеграции (AVRR). Годовой отчет о деятельности в 2011, 2012, MOM

Реинтеграция

В общем, политике реинтеграции в государствах ВП не хватает надлежащей координации. В таблице 4 представлен обзор¹⁰ инициатив в области возвращения и реинтеграции, проводимых в последнее время в странах Восточного партнерства. Эти инициативы могут быть поделены на две группы: 1) финансируемые странам происхождения (по отношению к своим собственным гражданам), 2) финансируемые странам назначения (или международными организациями). Приведенная ниже таблица показывает, что инициативы в области возвращения и реинтеграции в государствах Восточного партнерства по большей части финансируются из внешних источников.

Таблица 4. Инициативы по возвращению и реинтеграции в странах Восточного партнерства

Страна	Внутренняя помощь	Внешняя помощь
Армения	<ul style="list-style-type: none"> – Центр Поддержки Мигрантов, созданный в рамках Государственной миграционной службы; с 2006 г. – Миграционные ресурс-центра созданные в структуре Агентства «Государственная служба занятости; с 2010 г. 	<ul style="list-style-type: none"> – Укрепление управленческого потенциала в сфере миграции в Армении, с особым упором на мероприятия в области реинтеграции; в рамках Партнерства по мобильности ЕС-Армения; 2012-2014 – Усиление управления миграционными потоками в Армении; Армянская ассоциация содействия ООН и чешская общественная организация «Человек в беде». При поддержке ЕК и Чешского Правительства; 2009-2012 – Устойчивая реинтеграция после добровольного возвращения; Каритас Армении в сотрудничестве с Бельгийским министерством социальной интеграции посредством агентства FEDASIL и Каритас Бельгия; финансируется ЕС и правительством Бельгии; 2006-2010 – Миграция и развитие; Каритас Армении; финансируется правительством Лихтенштейна и Каритас Австрия; 2010-2013 – ERSO (Сеть европейских организаций поддерживающих реинтеграцию); Каритас Армении в сотрудничестве с Каритас Австрия; 2008-2009 – Возвращающиеся из Европы; Каритас Армения, Каритас Германия и Каритас Нидерланды, финансируется Европейским Фондом Возвращения; 2008-2013 – Укрепление институционального потенциала в области информации о миграции и сотрудничества при интеграции армянских мигрантов; OFII, Государственная миграционная служба Армении, Армянская Ассоциация Социальной Помощи, Французско-Армянский Фонд Развития; 2009-2011

¹⁰ Данный обзор не претендует на то, чтобы быть исчерпывающим.

		<ul style="list-style-type: none"> – <i>Программа RACOB-Добровольное возвращение в Армению, OFII-BAMF</i>; со финансируется Европейским Фондом Возвращения, Армянская Ассоциация Социальной Помощи в сотрудничестве с Французско-Армянским Фондом Развития; с 2012 – <i>Расширенный и комплексный подход в сфере информации о возвращении и реинтеграции в странах происхождения (IRRICO II)</i>; MOM; 2008-2010 – Содействие добровольному возвращению (AVR), MOM, с 1994 г. – <i>Программа помощи в возвращении армянским гражданам из Швейцарии</i>; Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству, Федеральное ведомство по вопросам миграции Швейцарии, Государственная служба Армении, 2004-2009 – <i>Возвращение к истокам</i>; Французско-Армянский Фонд Развития, Национальное агентство по приему иностранцев и миграции при правительстве Франции, Армянская ассоциация социальной помощи во Франции, Государственная миграционная служба Армении; с 2005 г. – <i>Помощь по возвращению армянских репатриантов из Нидерландов</i>, Служба репатриации и выезда Министерства юстиции Нидерландов, Международный центр человеческого развития, Государственная миграционная служба Армении, 2007-2009. – <i>Поддержка развития миграционной политики и наращивание соответствующего потенциала в Армении</i>; Британский Совет в партнерстве с Международным центром человеческого развития и Агентства по миграции при Министерстве Республики Армения территориального управления, финансируемых ЕС; 2007-2009 – <i>Предотвращение нелегальной миграции из Армении в Бельгию</i>; МЦЧР /ICHD
<i>Азербайджан</i>		<ul style="list-style-type: none"> – Содействие добровольному возвращению (AVR), MOM
<i>Беларусь</i>		<ul style="list-style-type: none"> – Содействие добровольному возвращению (AVR), MOM, 2007 г.
<i>Грузия</i>		<ul style="list-style-type: none"> – <i>Целевая инициатива Грузии</i> - Поддержка реинтеграции грузинских возвращающихся мигрантов и реализация соглашения о реадмиссии между ЕС и Грузией, в рамках Партнерства по мобильности ЕС-Грузия; реализация инициативы: консорциум 9 стран-членов ЕС и MOM, начиная с 2010 года – <i>Программа «Возвращение специалистов»</i>; Центр международной миграции и развития CIM/GIZ – <i>Интеграция грузинских мигрантов в рынок труда</i>, ЕС и ООН – <i>Проект «Добровольное возвращение мигрантов и реинтеграция (AVRR)</i>, MOM; с 2003

		<ul style="list-style-type: none"> – <i>Реинтеграция возвращающихся мигрантов в Грузии</i>; DRC Датский Совет по беженцам – <i>Расширенный и комплексный подход в сфере информации о возвращении и реинтеграции в странах происхождения (IRRICO II)</i>; MOM; 2008-2010
Молдова	<ul style="list-style-type: none"> – Программа по привлечению денежных переводов мигрантов в экономику PARE 1 +1, ориентированная на мигрантов и их ближайших родственников, которые хотят начать или развивать далее свой бизнес в Молдове; координируется Организацией по развитию сектора малых и средних предприятий, Молдавского министерства экономики; 2010 - 2012 	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Содействие реализации соглашений о реадмиссии ЕС с Республикой Молдова, Россией и Украиной: Содействие добровольному возвращению и реинтеграции (SIREADA)</i>, проект инициирован MOM, финансируется ЕС совместно с Австрийским агентством развития – <i>Техническое сотрудничество и укрепление потенциала правительств Украины и Молдовы по реализации соглашений о реадмиссии с Европейским Союзом (GUMIRA)</i> – <i>Укрепление потенциала Республики Молдовы в управлении трудовыми ресурсами и возвратной миграцией в рамках Партнерства по мобильности с ЕС</i>; Государственная служба занятости Швеции; 2009-2011 – <i>Содействие реализации компонента миграции и развития Партнерства по мобильности ЕС-Молдова</i>; MOM – <i>Эффективное управление миграцией рабочей силы и ее навыками</i>; MOT; финансируется ЕС, 2011-2013 – <i>Расширенный и комплексный подход в сфере информации о возвращении и реинтеграции в странах происхождения (IRRICO II)</i>; MOM; 2008-2010
Украина		<ul style="list-style-type: none"> – <i>Содействие добровольному возвращению (AVR)</i>, MOM, финансируется ЕС: <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Наращивание потенциала в области управления миграционными процессами: Украина (фаза I и II)</i>; 2005-2008 ▪ <i>Техническое сотрудничество и укрепление потенциала правительств Украины и Молдовы по реализации соглашений о реадмиссии с Европейским Союзом (GUMIRA)</i>; 2009-2011 ▪ <i>Содействие реализации соглашений о реадмиссии ЕС с Республикой Молдова, Россией и Украиной: Содействие добровольному возвращению и реинтеграции (SIREADA)</i>, проект инициирован MOM, финансируется ЕС; 2011-2012 – <i>Эффективное управление миграцией рабочей силы и ее навыками</i>; MOT; финансируется ЕС, 2011-2013 – <i>Расширенный и комплексный подход в сфере информации о возвращении и реинтеграции в странах происхождения (IRRICO I and II)</i>; MOM; 2006-2010

Хотя национальными, международными и неправительственными организациями были реализованы многочисленные инициативы, они на самом деле касались только ограниченных категорий возвращающихся мигрантов. Некоторые из этих программ оказались не очень эффективными, например, программа ERSO, реализуемая Каритас Армении в 2008-2009 гг. оказала поддержку только четырем семьям (Еганян 2013). Еще одной проблемой является то, что программы в области возвращения и реинтеграции, финансируемые принимающей страной осуществляются главным образом странами ЕС, в то время как значительное число мигрантов, происходящих из стран ВП, мигрируют в другие постсоветские государства (в основном Россию, но и Украину, Беларусь), и эти принимающие страны не предоставляют никакой поддержки иммигрантам в области возвращения и реинтеграции. Например, в Украине вопрос о реинтеграции отражен в украинском законодательстве, но на самом деле нет государственных программ, направленных на реинтеграцию возвращающихся украинцев. Этот подход, однако, частично оправдан, если принять во внимание тот факт, что большинство мигрантов попадают в категорию краткосрочных циркулярных мигрантов, которые обычно не требуют реинтеграции.

Страны Восточного партнерства отличаются между собой своим участием в деятельности в области возвращения и реинтеграции своих собственных граждан. Принимая во внимание инициативы, представленные выше, а также присутствие вопроса возвращения и реинтеграции в национальной политике страны, государства Восточного партнерства можно поделить на две группы:

1. страны, где эти вопросы находят свое отражение в законодательстве и / или эти страны предпринимают определенные действия, чтобы облегчить возвратную миграцию своих граждан - Молдова, Украина, Армения;
2. страны, не имеющие конкретной политики в области возвращения и реинтеграции своих собственных граждан - Азербайджан, Беларусь и Грузия.

Последняя группа может быть также поделена, так как вопросам возвращения и реинтеграции больше внимания уделяется в Грузии, чем в Беларуси и Азербайджане.

Для большинства государств ВП (кроме Беларуси) возвратная миграция представляет собой более серьезную проблему (с точки зрения национальных интересов этих стран), чем интеграция иностранных граждан, прибывающих в эти страны. Тем не менее, даже те страны, которые пытаются содействовать возвращению своих граждан, в действительности, не готовы оказать им соответствующую поддержку. В большинстве случаев реинтеграцию возвращающихся граждан не поддерживают никакие специальные программы. Правительство не содействует открытию нового бизнеса возвращающимися мигрантами и не предоставляет им никаких налоговых льгот, чтобы побудить их желание инвестировать на родине. Нет также и специальных учреждений, которые бы обеспечивали возвращающихся мигрантов информационной, организационной и правовой поддержкой. Например, большинство вернувшихся мигрантов в Грузии решили снова мигрировать не потому, что они намеренно выбрали циркулярную составляющую миграции, а в результате неприемлемых условий интеграции в Грузии (Тухашвили 2013). Кроме того, возвратная миграция в основном обусловлена выталкивающими факторами в принимающих странах, а не притягивающими факторами в странах происхождения: как это было, например, в случае с армянскими мигрантами (Н. Чобанян 2013). Это особенно важный факт, учитывая экономический кризис в Европе. Ключевым аспектом реинтеграции в странах Восточного партнерства является трудность найти работу или начать свой бизнес. Таким образом, поддержка в этой области должна рассматриваться как наиболее эффективный способ поощрения добровольного возвращения и содействия реинтеграции. Пока страны происхождения страдают от высокой безработицы, низкой заработной платы, трудных условий для начала и ведения бизнеса, а также отсутствия свободного рынка, реинтеграции возвращающихся мигрантов будет затруднена. В то же время, указанные выше препятствия означают, что страны ВП неохотно подходят к содействию возвращения своих граждан. Таким образом, первым шагом должно

стать улучшение условий на рынке труда, а также содействие эмигрантам в инвестировании в бизнес на родине, даже во время их нахождения за границей.

Принимая во внимание возможные изменения, которые могли иметь место во время отсутствия мигрантов на родине, существует необходимость информационной кампании, предназначенной возвращающимся мигрантам. Реинтеграция мигрантов в государствах Восточного партнерства затрудняется, во-первых, отсутствием информации о различных аспектах жизни в родной стране - например, потенциальных возможностях на рынке труда, внутреннего законодательства, медицинского обслуживания, пенсионного обеспечения и т.д. - и, во-вторых, отсутствием программ в области реинтеграции.

В Беларуси реинтеграция на самом деле не существует. Программы реинтеграции относятся только к жертвам торговли людьми; та же ситуация и в Азербайджане. Возвратная миграция не является значительным явлением в Беларуси и поэтому вопросы реинтеграции не являются приоритетом.

На самом деле, реинтеграция стала важной темой исследований в Молдове, Украине и Грузии только в последние годы. Новые исследовательские проекты, посвященные этой теме, могут способствовать росту заинтересованности государства в решении этого вопроса.

Заключение

Отсутствие соответствующих данных о возвратной миграции препятствует представлению надлежащей сравнительной картины этого явления в странах ВП. Действительно добровольные возвращения выходят за рамки статистического анализа, как правило, мигранты возвращаются самостоятельно, без внешней поддержки, которая бы позволила их зарегистрировать. Но даже в случае принудительного возвращения, это не легкая задача - сравнить его масштабы между странами ВП - из-за определенных различий в их законодательствах.

Проблема возвращения и реинтеграции была почти полностью игнорирована в Беларуси и Азербайджане, которые, по крайней мере сейчас, не причисляют ее к важным социальным проблемам. В настоящее время эти страны не подписали никаких соглашений о реадмиссии (хотя и были некоторые переговоры по этой области) и почти нет инициатив в области возвращения и реинтеграции своих граждан.

Армения, Грузия, Молдова и Украина, похоже, понимают важность политики в области возвращения и реинтеграции, медленно изменяя свое законодательство и миграционную политику. Тем не менее, даже для них, соглашения о реадмиссии еще не норма, это может быть частично оправдано их статусом страны происхождения и / или транзита.

Реинтеграция возвращающихся мигрантов является реальной проблемой в большинстве государств Восточного партнерства. Тем не менее, лишь недавно в этих странах она стала важным вопросом. Высокий уровень безработицы, низкая заработная плата, трудные условия для начала и ведения бизнеса и отсутствие свободных рыночных условий не помогают возвращающимся мигрантам в реинтеграции. Ключевым аспектом реинтеграции в странах Восточного партнерства является проблема с трудоустройством: как найти работу и начать собственный бизнес. Таким образом, поддержка в этих областях должна рассматриваться как наиболее эффективный способ поощрения добровольного возвращения и содействия реинтеграции.

Среди проблем, препятствующих разработке политики по возвращению, реадмиссии и реинтеграции эксперты приводят, в частности, отсутствие четкого разделения полномочий между различными учреждениями, занимающимися этими вопросами, недостаточность государственного и внешнего финансирования и отсутствие соответствующих программ действий.

Ссылки

- Агабабян П. (2013). *Правовые основы реадмиссии, возвращения и реинтеграции в Республике Армения*. Пояснительная записка КАРИМ-Восток.
- Алиев А., (2013). *Рeadмиссия, возвращение и реинтеграция: правовые основы в Азербайджане*. Пояснительная записка КАРИМ-Восток
- Еганян Р. (2013). *Возвращение и Рeadмиссия: Армения*. Пояснительная записка КАРИМ-Восток
- ЕМН Глоссарий/ EMN Glossary, <http://emn.intrasoft-intl.com/Glossary/index.do>
- Ивахнюк И., Ионцев В. (2013). *Возвратная миграция: Россия*. Пояснительная записка КАРИМ-Восток.
- Корнеев О. (2012). Глубже и шире, чем общее пространство: сотрудничество ЕС-Россия в области управления миграцией, “Deeper and Wider than a Common Space: European Union-Russia Cooperation on Migration Management” *European Foreign Affairs Review* 17, No. 4, pp. 605–624.
- Позняк О. (2013). *Рeadмиссия, добровольное возвращение и реинтеграция в Украине*. Пояснительная записка КАРИМ-Восток.
- Румянцев С. (2013). *Азербайджан: реадмиссия, возвращение и реинтеграция в социально-политическом контексте*. Пояснительная записка КАРИМ-Восток.
- Содействие добровольному возвращению и реинтеграции (AVRR). *Годовой отчет о деятельности в 2011, 2012*, MOM (Assisted Voluntary Return and Reintegration. Annual Report of Activities 2011 (2012). IOM,) http://publications.iom.int/bookstore/free/AVRRreport2011FINAL_25Aug12.pdf
- Тухашвили М. (2013). *Рeadмиссия, возвращение и реинтеграция в Грузии*. Пояснительная записка КАРИМ-Восток.
- Украинский совет по делам беженцев /Ukrainian Refugee Council, http://bordermonitoring-ukraine.eu/files/2010/03/URC_Press_Release.pdf
- Челидзе Н. (2013). *Рeadмиссия, возвращение и реинтеграция в Грузии*. Пояснительная записка КАРИМ-Восток.
- Чобанян Х. (2013) *Возвратная миграция и вопросы реинтеграции: Армения*. Рапорт КАРИМ-Восток 2013/03.
- Юнусов А. (2013). *Азербайджан: вопрос о реадмиссии и межгосударственные соглашения*. Пояснительная записка КАРИМ-Восток

Список пояснительных записок Карим-Восток по возвращению, реадмиссии и реинтеграции

<http://www.carim-east.eu/publications/explanatory-notes/>

Армения

Петрос Агабабян – Законодательная основа

Хайкануш Чобанян – Миграционная политика

Рубен Еганян – Статистические характеристики

Азербайджан

Аловсат Алиев – Законодательная основа

Сергей Румянцев – Миграционная политика

Ариф Юнусов – Статистические характеристики

Беларусь

Олег Бахур – Законодательная основа

Анастасия Боброва, Людмила Шахотько – Статистические характеристики

Лариса Титаренко – Миграционная политика

Грузия

Натия Челидзе – Миграционная политика

Гага Габричидзе – Законодательная основа

Мириан Тухашвили – Статистические характеристики

Молдова

Татьяна Чумаш – Законодательная основа

Владимир Ганта – Статистические характеристики

Валерий Мошняга – Миграционная политика

Украина

Людмила Давидович – Законодательная основа

Екатерина Иващенко-Стадник – Миграционная политика

Олексий Позняк Статистические характеристики

Российская Федерация

Владимир Ионцев, Ирина Ивахнюк – Статистические характеристики

Владимир Мукомель – Миграционная политика

Вадим Войницов – Законодательная основа